

Vergaderjaar 2011–2012

31 549

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met nationale visa en andere onderwerpen

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR IMMIGRATIE EN ASIEL/JBZ-RAAD¹

Vastgesteld 20 december 2011

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Inleiding

De **VVD**-fractie heeft met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Hoewel zij het van belang acht dat illegaal verblijf en fraude in Nederland moet worden ontmoedigd, heeft zij nog enkele vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling van het voorstel kennisgenomen en steunen de strekking van het voorstel. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de **D66**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet om op die manier de procedures omtrent de aanvraag van nationale visa voor verblijf langer dan drie maanden te verankeren in wetgeving.

Deze leden onderschrijven het belang van een wettelijke basis voor het verlenen van dergelijke visa middels een deugdelijke raamwet, daar deze nu nog berust op een soeverein besluit van bijna tweehonderd jaar geleden. Niettemin zijn er bij de uitwerking van deze wetswijziging enkele kanttekeningen te plaatsen. Middels deze schriftelijke gedachtewisseling willen deze leden de regering enkele vragen voorleggen.

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderliggend wetsvoorstel. Zij verwelkomen de wettelijke verankering en daarmee versterking van de positie van de referent in gezinsherenigingsprocedures, maar zijn bezorgd over de voorgestelde uitbreiding van de weigeringsgronden ten aanzien van een aanvraag voor een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv). Daarnaast hebben zij nog een aantal vragen over mogelijke omissies of onjuistheden van het wetsvoorstel in relatie tot het Unierecht en over de noodzaak van

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Broekers-Knol (VVD), Slagter-Roukema (SP), Franken (CDA), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Meurs (PvdA) (voorzitter), Strik (GL), Vliegert-hart (SP), K.G. de Vries (PvdA), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), Th. de Graaf (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Beuving (PvdA), Schrijver (PvdA), M. de Graaf (PVV) (vice-voorzitter), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Huijbregt-Schiedon (VVD), Schouwenaar (VVD), Swagerman (VVD)

het oprekken van de beslistermijnen die gelden voor bezwaarprocedures op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De leden van de fracties van de **PvdA** en van de **SP** wensen zich bij deze vragen aan te sluiten.

Implementatie Terugkeerrichtlijn

De leden van de **VVD**-fractie vragen of de regering op heldere wijze kan aangeven hoe onderhevig wetsvoorstel zich precies verhoudt tot het wetsvoorstel ter implementatie van de Terugkeerrichtlijn? Heeft de grond «illegaal verblijf» dezelfde betekenis in beide voorstellen? In hoeverre gelden deze bepalingen bij de procedure omtrent de verblijfsvergunning asiel? Levert een inreisverbod een geldige afwijzingsgrond op bij een nieuwe aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel?

De leden van de **CDA**-fractie hebben de uiteenzetting van de regering gelezen over de verhouding van dit wetsvoorstel tot het voorstel ter implementatie van de Terugkeerrichtlijn¹. In die uiteenzetting was speciaal aan de orde de verhouding van het inreisverbod van het tweede voorstel tot de afwijzingsgrond met betrekking tot illegaal verblijf volgens artikel 16, eerste lid, onderdeel j Vw2000 volgens dit voorstel en met name het verschil in toepassingsbereik. Zien de leden van de CDA-fractie het juist dat in veel gevallen beide regelingen van toepassing zouden kunnen zijn? Heeft in die gevallen de toepassing van de regeling ter uitvoering van de Terugkeerrichtlijn prioriteit, en zo ja, waarom? Wat betekent dat laatste geval voor de relevantie van de regeling in dit wetsvoorstel?

Verblijfsrecht op grond van het Unierecht

In haar brief van 8 december 2011 wijst de Commissie Meijers op een haars inziens technische onvolkomenheid van het wetsvoorstel.² Zij wijst er, kort gezegd, op dat het voorstel bepaalt dat de minister een nationaal visum «kan» verlenen indien aan de wettelijke voorwaarden is voldaan. Volgens de Commissie houdt het voorstel daarmee niet rekening met de categorieën vreemdelingen die op grond van EU-recht «aanspraak (hebben) op toegang en verblijf in Nederland en dus ook recht (hebben) op de verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf.» Met het oog hierop acht de Commissie aanpassing van het wetsvoorstel nodig. De leden van de **CDA**-fractie vragen hierbij de regering om een reactie op de stelling van de Commissie Meijers.

De leden van de **D66**-fractie vragen zich af of de regering kan reageren op het door de Commissie Meijers aan de Eerste Kamer toegezonden standpunt dat inhoudt dat het onderhavige wetsvoorstel een bepaling ontbeert dat aan vreemdelingen die hun verblijfsrecht ontleen aan het Unierecht een mvv wordt verleend als zij voldoen aan de voorwaarden die het Unierecht stelt voor toegang tot en verblijf in Nederland. Is de regering het eens met de Commissie Meijers dat het Unierecht in casu vraagt om nationale wetgeving of daarop gebaseerde algemeen verbindende voorschriften, zodat niet volstaan kan worden met enkel een circulaire ter zake? Deze leden zien de reactie van de regering graag tegemoet.

De leden van de fractie van **GroenLinks** willen weten waarom de regering er niet voor heeft gekozen om ten aanzien van alle migranten die aanspraak hebben op verblijf op grond van het voor hen geldende Unierecht in de wet, al dan niet met een delegatiebepaling voor een AMvB, te bepalen dat aan hen een machtiging tot voorlopig verblijf wordt verleend? Waarom heeft de regering er niet voor gekozen om in elk geval al deze categorieën op te nemen onder het eerste lid van artikel 17 a van

¹ Tweede Kamer 2010–2011, 32 420, nr. 12, p. 10–11.

² Brief Commissie Meijers, 8 december 2011, Wetsvoorstel 31 549- wijziging Vreemdelingenwet 2000 i.v.m. nationale visa, ter inzage gelegd onder griffinummer 149703. Zie dossier wetsvoorstel 31 549 op de website www.eerstekamer.nl.

de voorgestelde wet? Is de regering het met de leden van de fractie van GroenLinks eens dat lidstaten verplicht zijn bepalingen van EU-richtlijnen om te zetten in nationale wetgeving of algemeen verbindende voorschriften?

Afhaal- en inreistermijn mvv

De leden van de **D66**-fractie plaatsen een kanttekening bij de afhaal- en inreistermijn van de mvv. Door deze termijn te verkorten van zes naar drie maanden kan verwacht worden dat dit in bepaalde gevallen een drempel opwerpt voor nareizigers van asielstatushouders, hetgeen onwenselijk is. De regering heeft eerder aangegeven dat dit in het algemeen niet tot problemen zal leiden en dat er in bijzondere gevallen altijd de mogelijkheid bestaat om de termijn te verlengen, waarna zij enkele voorbeelden opsomt. Zijn deze bijzondere gevallen limitatief? Op welke gronden beoordeelt wie wanneer er al dan niet sprake is van een bijzonder geval? Deze leden begrijpen dat de termijn in verband met de noodzaak van actuele gegevens en het risico op veroudering hiervan zo kort mogelijk moet zijn, maar erkennen ook dat wanneer dit problemen voor aanvragers oplevert en er in de wet onduidelijkheden over de uitzonderingen bestaan, de deugdelijkheid van de wet in het geding komt. Bovendien benadrukken deze leden dat de wet op dit punt helder moet zijn, onder andere in het kader van eventuele tegenstrijdigheden met de Europese Gezinsherenigingsrichtlijn¹. Deze leden ontvangen graag een reactie van de regering hierop.

De leden van de fractie van **GroenLinks** vragen of de regering op de hoogte is van de problemen die met name gezinsleden van vluchtelingen of gezinsleden uit oorlogslanden kunnen ondervinden om de termijn van drie maanden te halen waarbinnen de mvv moet zijn opgehaald of met het mvv moet zijn gereisd? Het moeten doen van een nieuwe aanvraag in verband met het verstrijken van de termijn leidt tot extra tijdsverlies en kan hoge kosten met zich meebrengen. Is de regering bereid om in dergelijke omstandigheden een ruimere termijn toe te staan? Zou dit niet ook meer in lijn liggen met considerans nummer 8 en met artikel 13 eerste lid van de Gezinsherenigingsrichtlijn? Dit artikel verplicht lidstaten immers om gezinsleden toegang te verlenen tot hun grondgebied zodra het verzoek om gezinshereniging is aanvaard, en hen alle medewerking te verlenen bij het verkrijgen van de benodigde visa. Op grond van artikel 2k van het wetsvoorstel dient de mvv te worden aangevraagd bij de diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging van Nederland in het herkomstland of het land van bestendig verblijf van de aanvrager. Op welke wijze acht de regering deze verplichting in overeenstemming met artikel 5 lid 3 van de Gezinsherenigingsrichtlijn, waar alleen wordt bepaald dat in principe de aanvraag om gezinshereniging buiten het grondgebied van de betreffende lidstaat wordt ingediend?

Leges

De leden van de **D66**-fractie zijn benieuwd naar de achterliggende argumentatie waarmee de regering het rechtvaardigt om legesheffing in te voeren bij asielaanvragen voor onbepaalde tijd. In het verleden heeft de regering gesteld dat dit een logische stap zou zijn omdat het gaat om een vergunning voor onbepaalde tijd. Er hoeft in de woorden van de regering immers niet meer om de vijf jaar verlenging te worden aangevraagd. Deze leden zijn er niet zonder meer van overtuigd dat de legesheffing hiermee deugdelijk onderbouwd is. Kan de regering duidelijk nader uiteenzetten welke redenen ten grondslag liggen aan de voorgestelde legesheffing? De leden van de fractie van D66 hebben in het bijzonder moeite met de hoogte van de leges zoals door de regering voorzien. Gelijktelling

¹ Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging, PbEU 2003, L251/12.

hiervan met de reguliere verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd betekent een bedrag van ruim vierhonderd euro. Dit bedrag is aanmerkelijk hoger (bijna tien maal) dan het bedrag voor EU- en Turkse onderdanen. Kan de regering toelichten waarom zij meent dat een dergelijk hoog legestartief zich verdraagt met de beginselen van redelijkheid en proportionaliteit, alsmede met het bij de totstandkoming van het Vluchtelingenverdrag gebezigde begrip «small fee» voor administratieve documenten zoals bedoeld in artikel 29, tweede lid?¹

Is de regering het met de leden van de fractie van **GroenLinks** eens, dat het betalen van de leges voor een gezin met een asielstatus (voor een gezin met twee kinderen kost dit 1 604 euro) problematisch kan zijn en dat de consequenties van het niet verkrijgen van een vergunning voor onbepaalde duur, namelijk intrekking van de verblijfsvergunning zodra de grond voor bescherming komt te vervallen, onevenredig zwaar is? Is de regering bereid de leges voor deze groep overeen te laten komen met het begrip «small fee» zoals in de Travaux Préparatoires bij het Vluchtelingenverdrag is voorzien? Zo nee, waarom niet? Welke implicaties heeft artikel 24 van de Kwalificatierichtlijn (2004/83)², dat handelt over verblijfstitels, in dit opzicht? Deze bepaling voorziet niet in de mogelijkheid leges te heffen. Op grond van het EU-recht moeten leges dan aan het proportionaliteitsvereiste voldoende en in principe niet op een hoger niveau dan die voor EU-onderdanen worden gesteld. Deze conclusie kan worden getrokken uit het arrest Sahin van 17 september 2009³, waarin het Hof van Justitie bepaalde dat Nederland wel aan Turkse onderdanen leges mocht vragen maar geen hoge en onbillijke leges. Na het arrest Sahin hebben meervoudige Vreemdelingenkamers van verschillende Rechtbanken geoordeeld dat, gezien het arrest Sahin en Richtlijn 2003/109 betreffende de status van langdurig ingezetenen van derde landen (Langdurig Ingezetenenrichtlijn)⁴, voor de verblijfsvergunning onbepaalde tijd regulier geen hogere leges dan voor EU burgers (41 euro) mogen worden geheven. Sinds de aanneming van de herziening van de Langdurig Ingezetenenrichtlijn vallen ook asielstatushouders onder de reikwijdte van de Langdurig Ingezetenenrichtlijn.⁵ De Europese Commissie heeft een inbreukprocedure gestart jegens de hoge leges voor de vergunning onbepaalde tijd voor derdelanders (zaak C-508/10). Volgens de Commissie zijn de hoge leges voor de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd (tijdens de start van de procedure 201 euro), strijdig met Richtlijn 2003/109. Ook deze richtlijn biedt geen basis voor de heffing van leges. Op welke wijze betreft de regering het door het Hof geformuleerde proportionaliteitsbeginsel bij het besluit tot leges heffing aan deze groep? Kan de regering duidelijk maken waarom zij voorstelt het besluit om een aanvraag niet in behandeling te nemen in verband met het niet betalen van leges, niet ter kennis te brengen van de vreemdeling? Waarom heeft de regering ervoor gekozen om ook leges te heffen voor de aanvraag voor een vergunning voor onbepaalde tijd in verband met asiel? Kan de regering toelichten waarom de argumenten om bij de herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000) alleen nog bij de aanvraag voor een verblijfsvergunning op reguliere gronden leges te heffen, nu niet meer valide zouden zijn?

Afwijzingsgronden

Ten aanzien van de verstrekking van onjuiste gegevens of het achterhouden van relevante gegevens, vernemen de leden van de fractie van **GroenLinks** graag of het begrip «onjuist» dezelfde betekenis heeft als «vals», en of het achterhouden van gegevens die hebben of zouden hebben geleid tot inwilliging, ook betrekking heeft op gegevens waar de overheid niet naar heeft gevraagd, en waarvan de aanvrager zich niet bewust was van de plicht tot verstrekking. Waarom heeft de regering niet

¹ Internationaal Verdrag betreffende de status van Vluchtelingen, 28 juli 1951.

² Richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming, Pb EU 2004, L 304/12.

³ HvJ EG, 17 september 2009, nr. C-242/06 (Sahin).

⁴ Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen, Pb EG 2004, L 16/44.

⁵ Richtlijn 2011/51/EG tot wijziging van Richtlijn 2003/109/EG van de Raad teneinde haar werkingssfeer uit te breiden tot personen die internationale bescherming genieten, Pb EU 2011, L132/1.

gekozen voor dezelfde formulering van de afwijzingsgrond in artikel 16 lid 2 onder a van de Gezinsherenigingsrichtlijn? Deze bepaling spreekt van «valse of misleidende informatie», hetgeen een veel beperkter betekenis heeft dan de voorgestelde bepalingen. De afwijzingsgronden van artikel 16 zijn limitatief opgesomd en dienen op grond van de richtlijn restrictief te worden toegepast.¹ Kan de regering aangeven wat het nuttig effect zou zijn van de hier genoemde bepaling van de Gezinsherenigingsrichtlijn, als het lidstaten zou toestaan een ruimer begrip dan daar genoemd te hanteren met een verwijzing naar de openbare orde grond van artikel 6 van de richtlijn? Voorts vernemen de leden graag op basis van welk onderdeel van de Gezinsherenigingsrichtlijn de regering meent dat het hebben ingediend van onjuiste informatie in een eerdere verblijfsprocedure, een grond voor afwijzing van een verzoek om gezinshereniging of gezinsvorming kan vormen.

Deelt de regering de mening van de leden van de fractie van GroenLinks dat het begrip bedreiging voor de openbare orde van artikel 17 lid 1 van de Richtlijn Langdurig Ingezetenen een autonoom Uniebegrip is, dat dient te worden uitgelegd als een ernstig en actueel gevaar voor de samenleving? Erkent de regering dat het betreffende artikel lidstaten verplicht om bij een dreigende afwijzing om redenen van openbare orde rekening te houden met de ernst van de inbreuk of het soort van inbreuk op de openbare orde, alsmede het gevaar dat van de persoon uitgaat. Op welke wijze heeft de regering deze verplichting omgezet in de nationale wetgeving?

In de brief van 21 februari 2011 over voorliggend wetsvoorstel², noemt de regering illegaal verblijf als afwijzingsgrond voor een mvv en een vergunning tot verblijf. Is voor de regering illegaal verblijf synoniem aan onrechtmatig verblijf? Kan de regering aangeven in welke situaties vreemdelingen in Nederland mogen verblijven, bijvoorbeeld in afwachting van een beslissing op beroep of op een verzoek om een voorlopige voorziening, terwijl hun verblijf toch niet is gebaseerd op artikel 8 Vreemdelingenwet? Kan de regering duidelijk maken of iemands onrechtmatig verblijf niet wordt tegengeworpen als deze persoon buiten zijn schuld niet kan terugkeren? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom is deze groep niet opgenomen onder artikel 17 a lid 1? Welke categorieën zullen voorts nog bij AMvB worden uitgezonderd op grond van artikel 17 lid 2? Aan de hand van welke criteria of indicatoren zal worden besloten tot het afzien van toepassing van artikel 16 lid 1 onder j, omdat toepassing van een onevenredige hardheid zou kunnen getuigen? Geldt voor deze regelgeving een voorhangprocedure? Zo nee, is de regering bereid om het parlement inzage te geven in de ontwerpmaatregel?

Individuele afweging

De regering heeft diverse malen toegezegd de individuele belangen en omstandigheden te betrekken bij de besluitvorming. De regering is hiertoe ook verplicht ten aanzien van verzoeken om gezinshereniging op grond van artikel 5 lid 5 en artikel 17 van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Tot nu toe ontbreekt de omzetting van deze artikelen in nationale wetgeving of in elk geval algemeen verbindende voorschriften. Met de introductie van de extra afwijzingsgronden wordt het risico nog groter dat besluiten worden genomen in strijd met het Unierecht. Op welke wijze waarborgt de regering dat de individuele afweging op grond van artikel 5 lid 5 en artikel 17 van de Richtlijn in voldoende mate plaatsvindt en dat, zoals het Hof van Justitie in rechtsoverweging 48 van de zaak Chakroun heeft duidelijk gemaakt, de concrete omstandigheden worden betrokken bij het niet geheel voldoen aan de voorwaarde? Het Hof van Justitie heeft in rechtsoverweging 43 van het arrest Chakroun duidelijk gemaakt dat met het oog op het doel van de Gezinsherenigingsrichtlijn de voorwaarden die lidstaten mogen stellen, niet te strikt mogen worden toegepast. Tevens is

¹ Zie ook HvJ EU, 4 maart 2010, nr. C-578/08 (Chakroun).

² Brief van de Minister voor Immigratie en Asiel, 21 februari 2011, Tweede Kamer 2010–2011, 31 549, nr. 10.

in considerans nummer 8 van de richtlijn opgenomen dat lidstaten bijzondere aandacht dienen te hebben voor de situatie van vluchtelingen. De Commissie heeft in het evaluatieverslag over de toepassing van de richtlijn¹ opgemerkt dat Nederland de voorwaarden te strikt toepast en ook bij de nareistermijn geen volledige belangenafweging maakt indien niet aan de termijn wordt voldaan. Ook de UNHCR heeft zich uitgesproken tegen de rigide toepassing door Nederland van deze nareistermijn. De leden van de fractie van **GroenLinks** vragen naar de reactie van de regering op deze kritiek en vragen op welke wijze de regering hieraan tegemoet gaat komen?

Beslistermijnen

De regering stelt voor om de beslistermijn in bezwaarprocedures aanzienlijk op te rekken, namelijk van 6 weken naar 19 weken met een mogelijkheid van verlenging naar 32 weken. Deze termijn is 20 weken langer dan in andere Awb-bezwaarprocedures. De regering rechtvaardigt deze verlenging met een verwijzing naar de huidige beslistermijn en door te stellen dat nader onderzoek tijdens bezwaar tijdrovend kan zijn. De regering noemt daarbij het feit dat het om een algehele heroverweging gaat, maar dat is toch ook het geval bij andere bezwaarprocedures op grond van de Awb? Ook daar kunnen zich gecompliceerde vraagstukken en het afwachten van een advies door derden voordoen, maar ook dan meent de wetgever dat een termijn van 12 weken volstaat. Kan de regering nader toelichten op welke punten de procedures ten aanzien van verblijfsaanvragen zodanig anders zijn dan andere Awb-zaken, dat ze een extra termijn van 5 maanden rechtvaardigen? De leden van de fractie van **GroenLinks** achten de huidige ervaringsgegevens geen legitieme reden voor een verlenging van de termijn. Deze kunnen juist reden zijn voor het inbouwen van prikkels om die termijn te verkorten, hetgeen ook de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen beoogt. Heeft de regering onderzocht waarom de bezwaarfase zo lang duurt? Zijn er andere inspanningen verricht om de termijn te verkorten, zoals een vergroting van de capaciteit of een andere werkwijze? Zien de leden van de fractie van GroenLinks het juist dat het tweede lid van artikel 76² impliceert dat deze termijn van 32 weken ook nog eens met 6 weken extra kan worden verdaagd? Kan de regering uitleggen of, en zo ja op welk moment, de overheid een informatieplicht heeft omtrent de verlenging of verdaging en omtrent de redenen daarvan?

De leden van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ raad zien de reactie van de regering -graag binnen zes weken- met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel/JBZ-raad,
Meurs

De griffier van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel/JBZ-raad,
Van Dooren

¹ Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement van 8 oktober 2008 betreffende de toepassing van richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging.

² Dit wordt bevestigd op pagina 11 van de Nota naar aanleiding van het Verslag, Tweede Kamer 2009–2010, 31 549, nr. 5.